

Introducción

La definición del federalismo, tanto como la de la democracia, han sido tareas complejas que por largo tiempo han ocupado a la ciencia política y a otras disciplinas que analizan los temas del poder político y de su organización en Estados. No existe una respuesta única para ambos conceptos y, como puede suponerse, tampoco existe una salida única para explicar su relación, así como su conexión con los gobiernos locales. La diversidad de disciplinas que han estudiado estos conceptos explica, en primera instancia, la variedad en los énfasis o los contenidos destacados: desde lo cultural hasta lo financiero; desde lo político hasta lo institucional y administrativo. A tales perspectivas deben sumarse los marcos teóricos desde los cuales se analiza cada una de éstas, lo cual multiplica la diversidad de contenidos para el federalismo, para la democracia y para los gobiernos locales. Si además incorporamos al cuadro el ritmo de la historia y los cambios prácticos que va introduciendo a las formas concretas de los conceptos, el espectro de posibilidades se extiende de manera mucho más amplia. No sorprende, de esta manera, que se ha-

yan contabilizado decenas de definiciones del federalismo¹ y, sin duda, lo mismo ocurre con las concepciones sobre los gobiernos locales y sobre la democracia.

La diversidad conceptual y de formas concretas del federalismo, de la democracia y de los gobiernos locales, no impide que en ese amplio mapa puedan encontrarse puntos básicos de confluencia, los que precisamente permiten que se siga hablando de los mismos conceptos y no de otros. En el presente documento pretendemos asumir como materia de estudio esos puntos de encuentro, en un ejercicio conceptual que recurre con frecuencia al apoyo de referencias empíricas, aclarando de antemano que no es nuestro objetivo polemizar con la diversidad de posiciones en juego. La meta del ensayo consiste en delinear un núcleo básico de relaciones entre el federalismo y la democracia, para analizar posteriormente las conexiones de los gobiernos locales con ambos elementos.

¹ W. H. Stewart, *Concepts of Federalism*, Boston, University Press of American Books, 1984.

El procedimiento para definir ese espacio de encuentro entre los conceptos inicia por la recuperación de una definición básica del federalismo, la que constituye un primer nivel de análisis de nuestro objetivo. Se trata de un mapa general del federalismo que recorre sus antecedentes históricos y que, sobre todo, destaca su contenido político. El federalismo es reivindicado como una estructura y un proceso político, en la medida en que se trata de un modelo para determinar al Estado y para regular la distribución del poder. Precisamente, la dimensión política del federalismo es la que permite ir tendiendo los puentes de su relación con la democracia y con otros valores o principios políticos asociados directamente con ésta. Una vez establecida esa relación, la última parte del ensayo se dedica al análisis de los gobiernos locales, el cual se hace siguiendo la perspectiva abierta por el encuentro entre el federalismo y la democracia. Es decir, no se pretende una revisión en sí de los gobiernos locales, que en su caso nos hubiera remitido a una discusión más amplia que la permitida por el marco preestablecido. Su análisis está circunscrito a la relación conceptual definible por la relación entre el federalismo y la democracia, si bien este límite no impide que en algunos momentos se incluya alguna reflexión “metafederal” de los go-

biernos locales, aludiendo a una esencia que trasciende a las formas de organización del poder en la escala nacional.

De esta manera, si hacemos una metáfora sobre el procedimiento de exposición que se sigue en el presente documento, el federalismo puede pensarse como un eje que al girar nos acerca primero a la democracia y, después, va descubriendo su relación con los gobiernos locales. Como intentaremos mostrar, el federalismo se acerca más a los gobiernos locales en la medida en que ha impulsado la democracia; y menos –sin dejar de ser importante– como un derivado inmediato de su propia estructura. La comparación no pone en duda que existe una conexión estrecha del federalismo con los gobiernos locales, necesaria e inevitable; pero a nuestro juicio es más relevante la relación entre la democracia y los gobiernos locales. Por eso, es posible encontrar tanto en los países con Estado unitario como en los democráticos gobiernos locales fuertes, descentralizados y con sólidos vínculos de representación y de pertenencia cultural en los ciudadanos. Asumiendo este hecho, el federalismo queda así concebido como un catalizador del principio universal que relaciona a los ciudadanos con los gobiernos locales, en la medida en que implica a la democracia y a sus

valores políticos, los cuales, a su vez, sí pueden argumentarse como una consecuencia directa de su propia dinámica. Dicho en otros términos, la esencia democrática del federalismo es la que impulsa su principal encuentro con los gobiernos locales. Ahora bien, si las relaciones entre los conceptos fueran “puras”, sin mayor interferencia que ellas mismas, podríamos tener una secuencia en espiral entre el federalismo, la democracia y los gobiernos locales, influyéndose recíproca y positivamente; claro está, en el mundo concreto es nula esa posibilidad de relaciones puras, que solamente podemos establecer en el marco de los conceptos.

En el terreno de la práctica social no existen los caminos únicos ni los destinos predeterminados. Las relaciones entre los conceptos que a lo largo del documento se irán estableciendo pertenecen al mundo de la teoría y solamente pueden tener

el rango de *tendencias* para los procesos sociales. Los países federales no son el federalismo, de la misma manera que la democracia no es idéntica a los sistemas políticos, ni los gobiernos locales equivalen directamente al autogobierno ciudadano. El mundo de lo real es siempre más complejo; los conceptos solamente tiene la capacidad para establecer una o algunas conexiones entre sí, por lo que el cuadro de lo real queda inevitablemente incompleto. No obstante su limitación, las líneas abiertas por los conceptos tienen la virtud (o aspiración) de configurar el entorno esencial del objeto, y constituyen su boceto o estructura principal. Aquí, por lo pronto, se ofrecen herramientas sencillas con el propósito de comenzar a armar la relación entre el federalismo, la democracia y los gobiernos locales, en el plano de los conceptos.

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ